MACIEJ SZPUNAR
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2025. június 5.[1]

C-18/24. sz. ügy

NOVIS Insurance Company, NOVIS Versicherungsgesellschaft, NOVIS Compagnia di Assicurazioni, NOVIS Poisťovňa a.s.
kontra
Česká národní banka

(a Nejvyšší správní soud [legfelsőbb közigazgatási bíróság, Cseh Köztársaság] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – A letelepedés szabadsága – A szolgáltatásnyújtás szabadsága – 2009/138/EK irányelv – 155. cikk – A fogadó tagállam jogszabályainak egy másik tagállamban székhellyel rendelkező biztosító általi megsértése – A fogadó tagállam felügyeleti hatóságának hatásköre”

I. Bevezetés

1. A jelen ügyben előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések a tagállamok hatóságai azzal kapcsolatos hatásköreinek megosztására vonatkoznak, hogy a biztosítók üzleti tevékenysége felett felügyeletet gyakoroljanak, és e tagállamok hatályos jogszabályainak megsértése esetén velük szemben szankciókat szabjanak ki. Ugyanis, bár a „Szolvencia II” irányelv[2] azt a szabályt rögzíti, hogy a biztosító üzleti tevékenységének felügyeletét főszabály szerint a biztosító székhely szerinti tagállamnak a hatóságai gyakorolják, a kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy milyen határokon belül érvényesül a székhely szerinti tagállam által gyakorolt felügyelet elve, és azt kívánja tisztázni, hogy az uniós jog milyen esetekben enged eltérést ettől az elvtől.

2. Pontosabban, a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem a cseh felügyeleti hatóság azon hatáskörére vonatkozik, hogy közigazgatási szankciókat szabjon ki szlovák biztosítóra azon jogsértések miatt, amelyeket állítólag a Cseh Köztársaság területén e tagállamban létrehozott

[1] Eredeti nyelv: lengyel.

[2] A biztosítási és viszontbiztosítási üzleti tevékenység megkezdéséről és gyakorlásáról szóló, 2009. november 25-i 2009/138/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (Szolvencia II) (HL 2009. L 335., 1. o.; helyesbítések: HL 2014. L 219., 66. o.; HL 2016. L 319., 68. o.; HL 2017. L 266., 22. o.; a továbbiakban: „Szolvencia II” irányelv).

fióktelepén keresztül folytatott üzleti tevékenysége keretében követett el. A cseh felügyeleti hatóság által megállapított jogsértések arra vonatkoztak, hogy e biztosító megsértette a PRIIP-rendelet [3] és az IDD-irányelv [4] rendelkezéseit.

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. A „Szolvencia II” irányelv

3. A „Szolvencia II” irányelv 155. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Amennyiben valamely fogadó tagállam felügyeleti hatóságai megállapítják, hogy a tagállam területén fiókteleppel rendelkező, vagy a szolgáltatásnyújtás szabadsága alapján tevékenykedő biztosító nem tartja be az abban az államban rá vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket, kötelezik az érintett biztosítót, hogy orvosolja az ilyen szabálytalan helyzetet.

(2) Amennyiben az érintett biztosító elmulasztja a szükséges intézkedés megtételét, az érintett tagállam felügyeleti hatóságai erről a székhely szerinti tagállam felügyeleti hatóságait tájékoztatják.

A székhely szerinti tagállam felügyeleti hatóságai a lehető legkorábbi alkalommal meghozzák az összes szükséges intézkedést annak biztosítására, hogy az érintett biztosító orvosolja a szabálytalan helyzetet.

A székhely szerinti tagállam felügyeleti hatóságai tájékoztatják a fogadó tagállam felügyeleti hatóságait a megtett intézkedésekről.

(3) Amennyiben a székhely szerinti tagállam által meghozott intézkedések ellenére, vagy amennyiben ezek az intézkedések nem bizonyulnak megfelelőnek, illetve hiányoznak az adott tagállamban, a biztosító továbbra is sérti a fogadó tagállamban hatályos jogszabályi rendelkezéseket, a székhely szerinti tagállam felügyeleti hatóságainak tájékoztatása után a fogadó tagállam felügyeleti hatósága meghozhatja a helyénvaló intézkedéseket a további szabálytalanságok megakadályozására vagy szankcionálására, ideértve a szigorúan szükséges mértékig azt is, hogy megakadályozza, hogy a biztosító a fogadó tagállam területén új biztosítási szerződéseket kössön.

[…]

A tagállamok biztosítják, hogy területükön az ilyen biztosítókra vonatkozó intézkedések meghozatalához szükséges joganyag rendelkezésre álljon.

[3] A lakossági befektetési csomagtermékekkel, illetve biztosítási alapú befektetési termékekkel kapcsolatos kiemelt információkat tartalmazó dokumentumokról (PRIIP) szóló, 2014. november 26-i 1286/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2014. L 352., 1. o.; helyesbítés: HL 2014. L 358., 50. o., a továbbiakban: PRIIP-rendelet).

[4] A biztosítási értékesítésről szóló, 2016. január 20-i (EU) 2016/97 európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2016. L 26., 19. o., a továbbiakban: IDD-irányelv).

(4) Az (1), (2) és (3) bekezdés nem érinti az érintett tagállamoknak azt a hatáskörét, hogy meghozzák a megfelelő sürgősségi intézkedéseket a területükön belüli szabálytalanságok megakadályozására vagy szankcionálására. Ez a hatáskör magában foglalja annak lehetőségét is, hogy megakadályozzák, hogy a biztosítók területükön további biztosítási szerződéseket kössenek.

(5) Az (1), (2) és (3) bekezdés nem érinti a tagállamoknak azt a hatáskörét, hogy büntessék a területükön elkövetett jogsértéseket.

(6) Amennyiben egy biztosító, amely jogsértést követett el, telephellyel vagy vagyonnal rendelkezik az érintett tagállamban, ennek a tagállamnak a felügyeleti hatóságai a nemzeti jognak megfelelően alkalmazhatják az adott jogsértésre előírt nemzeti közigazgatási szankciókat az adott telephellyel vagy vagyonnal szembeni végrehajtás útján.

[…]”

2. A PRIIP-rendelet és az IDD-irányelv

4. A PRIIP-rendelet 6. cikkének (1) bekezdése, 8. cikke (3) bekezdése c) pontjának ii., iii. és iv. alpontja, valamint 8. cikke (3) bekezdésének f) pontja szabályozza a lakossági befektetési csomagtermékekkel kapcsolatos kiemelt információkat tartalmazó, a lakossági befektetők rendelkezésére bocsátott dokumentum tartalmi követelményeit.

5. Az IDD-irányelv a biztosítási és viszontbiztosítási értékesítési tevékenységek Unióban történő megkezdésére és folytatására vonatkozó szabályokat állapítja meg.

B. A cseh jog

6. A zákon č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví (a biztosítókról szóló 277/2009. sz. törvény) 110. §-ának rendelkezése ülteti át a cseh jogrendbe a „Szolvencia II” irányelv 155. cikkét. E rendelkezés értelmében:

„(1) Ha a Česká národní banka (cseh nemzeti bank) megállapítja, hogy egy másik tagállam azon biztosítója, amely a Cseh Köztársaság területén a leányvállalat alapításának joga vagy az ideiglenes szolgáltatásnyújtás szabadsága alapján biztosítási vagy viszontbiztosítási tevékenységet folytat, nem teljesíti a Cseh Köztársaságban az e tevékenységre vonatkozó kötelezettségeket, kötelezi az ilyen biztosítót, hogy a Česká národní banka (cseh nemzeti bank) által meghatározott határidőn belül orvosolja a megállapított hiányosságokat.

(2) Az (1) bekezdésben említett tények megállapítása vagy ellenőrzése céljából a Česká národní banka (cseh nemzeti bank) kérheti az ilyen biztosítótól a Cseh Köztársaság területén folytatott tevékenységére vonatkozó dokumentumok, információk és szükséges magyarázatok benyújtását, a biztosító pedig köteles ezeket rendelkezésre bocsátani.

(3) Ha másik tagállam biztosítója az előírt határidőn belül nem orvosolja az (1) bekezdésben említett hiányosságokat, a Česká národní banka (cseh nemzeti bank) tájékoztatja erről a székhely szerinti tagállam felügyeleti hatóságát.

(4) Ha a székhely szerinti tagállam felügyeleti hatósága által hozott korrekciós intézkedések nem vezetnek a másik tagállam biztosítójának tevékenységében megállapított hiányosságok megszüntetéséhez, vagy ha nem került sor korrekciós intézkedések meghozatalára, a Česká národní banka (cseh nemzeti bank) pénzbírságot szab ki az ilyen biztosítóval szemben, vagy megtiltja az ilyen biztosítónak, hogy a Cseh Köztársaság területén új biztosítási vagy viszontbiztosítási szerződéseket kössön, és hogy a már megkötött szerződésekből eredő kötelezettségek körét kiterjessze. A Česká národní banka (cseh nemzeti bank) erről a határozatról tájékoztatja a székhely szerinti tagállam felügyeleti hatóságát. A Česká národní banka (cseh nemzeti bank) egyidejűleg az ügyet jogsegély iránti megkereséssel az európai felügyeleti hatósághoz is továbbíthatja.

(5) Sürgős esetben a Česká národní banka (cseh nemzeti bank) az (1)–(3) bekezdésben említett eljárás lefolytatása nélkül a (4) bekezdés szerint jár el.”

7. Az IDD-irányelvet pedig a zákon č. 170/2018 Sb., o distribuci pojištění a zajištění (a biztosítási és a viszontbiztosítási értékesítésről szóló 170/2018. sz. törvény) rendelkezéseivel ültették át a cseh jogrendbe.

III. A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

8. A NOVIS szlovákiai székhelyű gazdasági társaság, amely életbiztosítás terén folytat biztosítási tevékenységet. A társaság fiókteleppel rendelkezik a Cseh Köztársaság területén.

9. A fogadó tagállam felügyeleti hatósága, a Česká národní banka (cseh nemzeti bank) megállapította, hogy a NOVIS három közigazgatási szabálysértés követett el, és emiatt a társasággal szemben 1 000 000 CZK (hozzávetőleg 40 000 euró) bírságot szabott ki.

10. Az első közigazgatási szabálysértés a PRIIP-rendelet 6. cikkének (1) bekezdésében, 8. cikke (3) bekezdése c) pontjának ii., iii. és iv. alpontjában, valamint 8. cikke (3) bekezdésének f) pontjában foglalt kötelezettségek megsértésében állt. A társaság különösen azt nem biztosította, hogy a termékekkel kapcsolatos kiemelt információkat tartalmazó dokumentumaiban (úgynevezett KID – *Key Information Documents*) foglalt információk pontosak, helytállóak és egyértelműek legyenek, összhangban álljanak a kötelező erejű szerződéses dokumentációval, és ne legyenek megtévesztőek. A társaság azt sem biztosította, hogy e dokumentumok a közvetlenül alkalmazandó uniós jog által megkövetelt minőségű és terjedelmű információkat tartalmazzák.

11. A második és a harmadik közigazgatási szabálysértés az IDD-irányelvet ezen állam jogrendjébe átültető 170/2018. sz. törvényben előírt kötelezettségek megsértésében állt. Konkrétabban, a második közigazgatási szabálysértés abban állt, hogy a NOVIS megsértette a biztosítókat terhelő azon kötelezettségeket, hogy a nevében eljáró független közvetítők tekintetében az eljárás ellenőrzésére, így a jogszabályok betartásának ellenőrzésére vonatkozó szabályokat vezessen be, tartson fenn és alkalmazzon. A harmadik közigazgatási szabálysértés abban állt, hogy e biztosító megsértette arra vonatkozó kötelezettségét, hogy a tőkebiztosítási szerződés megkötését megelőzően az ügyfél részére tanácsadást biztosítson.

12. A cseh felügyeleti hatóság által lefolytatott eljárás során a NOVIS vitatta a hatóságnak a szabálysértési eljárás lefolytatására vonatkozó hatáskörét. A társaság hangsúlyozta, hogy a hatóság nem tartotta be a 277/2009. sz. törvénynek a „Szolvencia II” irányelv 155. cikkét a cseh jogrendbe átültető 110. §-át. Ezen uniós jogi rendelkezés és nemzeti átültetése azt követeli meg a

cseh felügyeleti hatóságtól, hogy tájékoztassa a NOVIS székhelye szerinti állam hatóságát e társaság állítólagos jogsértéséről, majd várja meg, hogy e hatóság adott esetben intézkedést hozzon. A cseh felügyeleti hatóság ezért nem volt jogosult a másik tagállamban székhellyel rendelkező társasággal szembeni szankció kiszabására irányuló eljárást önállóan lefolytatni.

13. A cseh felügyeleti hatóság ezzel szemben úgy vélte, hogy az IDD-irányelv és a PRIIP-rendelet rendelkezései megsértésének megállapítása érdekében végzett ellenőrzésekre vonatkozó nemzeti rendelkezések a „Szolvencia II” irányelvben foglaltaktól eltérő szabályozást képeznek. E hatóság azt is állította, hogy az ezen ellenőrzésre vonatkozó nemzeti szabályok elsőbbséget élveznek az utóbbi irányelvet átültető szabályokkal szemben.

14. A cseh felügyeleti hatóság határozatát a NOVIS megtámadta a Městský soud v Praze (prágai városi bíróság, Cseh Köztársaság) előtt. A társaság keresetében a cseh felügyeleti hatóság hatáskörének hiányára hivatkozott. E tekintetben a bíróság osztotta a cseh felügyeleti hatóság által a megtámadott határozatban kifejtett álláspontot, és elutasította a keresetet.

15. Ezt az ítéletet a NOVIS megtámadta a Nejvyšší správní soud (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Cseh Köztársaság) előtt, amely a kérdést előterjesztő bíróság. E bíróságnak meg kell vizsgálnia e társaság által a felülvizsgálati kérelemben megfogalmazott azon állítását, hogy a 277/2009. sz. törvény 110. §-át, amely a „Szolvencia II” irányelv 155. cikkét ülteti át a cseh jogba, a biztosítási ágazatot érintő valamennyi felügyeleti intézkedésre alkalmazni kell. A NOVIS azt állítja, hogy valóban az IDD-irányelvre és a PRIIP-rendeletre vonatkozó rendelkezések megsértése miatt szankcionálták, amelyek azonban a biztosítási ágazatra vonatkozó rendelkezések.

16. Ilyen körülmények között a Nejvyšší správní soud (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Cseh Köztársaság) úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé előzetes döntéshozatal céljából:

„1) Úgy kell-e értelmezni a [»Szolvencia II«] irányelv 155. cikkét, hogy annak hatálya az olyan esetekre is kiterjed, amelyekben a fogadó állam felügyeleti hatósága ellenőrzi, hogy másik tagállam biztosítója megfelel-e a [PRIIP-]rendeletben és/vagy az [IDD-]irányelvben előírt kötelezettségeknek?

2) Igenlő válasz esetén a »Szolvencia II« irányelv 155. cikkéből következik-e a székhely szerinti állam felügyeleti hatóságának elsődleges hatásköre és a fogadó állam felügyeleti hatóságának azon kötelezettsége, hogy első körben az irányelv e cikkének (5) és (6) bekezdése szerinti közigazgatási szankciók kiszabása esetében is ki kell merítenie a szabálytalan helyzet orvoslására irányuló, az irányelv e cikkének (1), (2) és (3) bekezdésében előírt intézkedésekről való tájékoztatással és meghozatalukkal kapcsolatos eljárásokat?”

17. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem 2024. január 11-én érkezett a Bírósághoz. Írásbeli észrevételeket az alapeljárás felei, a cseh, az olasz és a szlovák kormány, valamint az Európai Bizottság terjesztett elő. A 2025. március 6-án tartott tárgyaláson az alapeljárás felei, a cseh kormány és a Bizottság képviseltette magát.

IV. Értékelés

A. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésről

18. Az első kérdés annak tisztázására irányul, hogy a „Szolvencia II” irányelv 155. cikke olyan helyzetekben is alkalmazandó-e, amikor a fogadó állam felügyeleti hatósága ellenőrzi, hogy másik tagállam biztosítója megfelel-e a PRIIP-rendeletben és/vagy az IDD-irányelvben előírt kötelezettségeknek.

19. Általánosságban a „Szolvencia II” irányelv 155. cikke a biztosítók felett az adott biztosító székhelye szerinti tagállam és azon tagállam hatóságai által gyakorolt felügyelettel kapcsolatos hatáskörökre és jogkörökre vonatkozik, amelynek területén a biztosító a szolgáltatásnyújtás szabadsága vagy a letelepedés szabadsága alapján biztosítási tevékenységet folytat. E rendelkezés meghatározza azt az eljárást, amelyet a fogadó tagállam hatóságainak főszabály szerint abban az esetben kell lefolytatniuk, amikor a biztosító megsérti az ezen tagállamban hatályos szabályokat. E hatóságoknak azt megelőzően, hogy az adott biztosítóval szemben intézkedéseket hoznának, kapcsolatba kell lépniük az adott biztosító székhelye szerinti tagállam hatóságaival.

20. Meg kell jegyezni, hogy azon értelmezési probléma megoldása, amelyre az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés vonatkozik, kétféleképpen közelíthető meg. Az első lehetőség azon uniós jogi aktus rendelkezéseinek vizsgálatára irányul, amely az adott kötelezettséget az egyénekkel szemben előírja, mint például a PRIIP-rendelet vagy az IDD-irányelv, annak megállapítása érdekében, hogy e jogi aktus a tagállami hatóságok e kötelezettség teljesítésének felügyeletére vonatkozó hatáskörének és jogkörének megosztását is szabályozza-e. Csak akkor kell más jogszabályokban keresni a választ, ha kiderül, hogy adott jogi aktus nem ad választ e kérdésre.

21. A második lehetőség pedig a „Szolvencia II” irányelv 155. cikkéhez hasonló rendelkezés vizsgálatát tekinti kiindulópontnak, amely a tagállamok hatóságainak felügyeleti hatáskörére és jogkörére vonatkozik, és amely úgy tűnik, hogy általánosan alkalmazandó elvet állapít meg. E rendelkezés értelmezése útján meg kell állapítani, hogy valóban ilyen jellegű-e, és hogy más jogi aktusok rendelkezéseinek tiszteletben tartása feletti felügyelet gyakorlására is kiterjed-e. Ezt követően meg kell vizsgálni, hogy e többi jogi aktus nem változtat-e az ezen általános szabályból eredő megoldáson.

22. A kérdést előterjesztő bíróság aggályainak eloszlatása érdekében jelen indítványban az utóbbi megközelítést alkalmazom. E bíróság előzetes döntéshozatal iránti kérelmében a jelen ügy szempontjából kulcsfontosságú kérdés tekintetében ugyanis ezt a megközelítést alkalmazza. Ugyanakkor e bíróság úgy véli, hogy a „Szolvencia II” irányelv 155. cikke kétféleképpen értelmezhető.

23. Az első értelmezés abból indul ki, hogy a „Szolvencia II” irányelv 155. cikkében foglalt fenntartás, amely szerint a rendelkezés „a [fogadó] tagállamban hatályos rendelkezésekre” vonatkozik, azt jelenti, hogy e rendelkezés kizárólag az ezen irányelv által a biztosítókkal szemben előírt kötelezettségek teljesítésének felügyeletére vonatkozik. A második értelmezés pedig azon a meggyőződésen alapul, hogy a „Szolvencia II” irányelv 155. cikke a biztosítókkal szemben az uniós jog alapján előírt valamennyi kötelezettség feletti felügyelet gyakorlására vonatkozik.

24. Egyrészt úgy tűnik, hogy a „Szolvencia II” irányelv 155. cikkének szövege e második értelmezés mellett szól. E rendelkezés azt a tág megfogalmazást használja, amely szerint e rendelkezés a felügyeleti hatóságok hatáskörét és kötelezettségeit olyan helyzetekben határozza meg, amikor valamely tagállamban székhellyel rendelkező biztosító nem tartja be az abban a tagállamban rá vonatkozó rendelkezéseket, amelyben a biztosító fiókteleppel rendelkezik vagy a szolgáltatásnyújtás szabadsága alapján tevékenykedik. Nem található e rendelkezésben olyan kikötés, amely e rendelkezés hatályát a „Szolvencia II” irányelv rendelkezéseinek vagy az ezen irányelvet az ezen tagállam jogrendjébe átültető rendelkezések megsértésére korlátozná.

25. Másrészt az uniós jogi rendelkezés értelmezésekor nem lehet csak annak szövegére szorítkozni. Azon összefüggést is meg kell vizsgálni, amelybe a szóban forgó rendelkezés illeszkedik, valamint az azon jogi aktus által követett célokat, amely e rendelkezést tartalmazza.[5] Ez még inkább igaz az olyan rendelkezések esetében, amelyek a meghatározott kötelezettségek egyének általi teljesítésének felügyeletére vonatkozó hatásköröket és a kötelezettségeket határolják el. Nehéz e rendelkezéseket azon jogi aktus rendelkezéseitől elkülönítve vizsgálni, amely ezeket a kötelezettségeket szabályozza. E rendelkezés értelmezése azt a tágabb szabályozási környezetet sem hagyhatja figyelmen kívül, amelyben a szóban forgó rendelkezést alkalmazzák.

26. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés megválaszolása érdekében tehát a „Szolvencia II” irányelv 155. cikkét rendszertani és teleologikus szempontból kell elemezni. Mielőtt ezen elemzésre rátérnék, ismertetem azokat az előfeltevéseket, amelyeken ezen irányelv alapul.

1. A „Szolvencia II” irányelv

27. A „Szolvencia II” irányelv 1. cikkének (1) bekezdéséből következik, hogy ez az irányelv többek között a direkt biztosítási és viszontbiztosítási tevékenység Unión belüli megkezdésével és gyakorlásával kapcsolatos szabályokat állapítja meg. Az irányelv a közvetlen élet- és nem-életbiztosítókra alkalmazandó, amelyek valamely tagállam területén letelepedtek, vagy ott kívánnak letelepedni (ezen irányelv 2. cikke (1) bekezdésének első mondata).

28. A „Szolvencia II” irányelv a „székhely szerinti tagállam” és a „fogadó tagállam” fogalmat használja. Általánosságban az első fogalom azt az államot írja le, ahol a biztosító székhelye található (a 13. cikk 8. pontja). A második fogalom lényegében „a székhely szerinti tagállamtól eltérő azon tagállam, amelynek területén a biztosító […] fióktelepe található, vagy ahol a szolgáltatást nyújtja” (a 13. cikk 9. pontja).

29. Az irányelv abból indul ki, hogy a biztosítási tevékenység megkezdéséhez előzetes engedély megszerzése szükséges (a 14. cikk (1) bekezdése). Az engedélyt a biztosító a székhelye szerinti tagállam felügyeleti hatóságaitól kérheti (a 14. cikk (2) bekezdése). Fontos, hogy a biztosító székhelye szerinti tagállam felügyeleti hatóságai által kiadott engedély lehetővé teszi számára, hogy az Unió egész területén üzleti tevékenységet folytasson (a 15. cikk (1) bekezdése). Maga a „felügyeleti hatóság” fogalma arra a nemzeti hatóságra vagy nemzeti hatóságokra vonatkozik, amelyet vagy amelyeket törvény vagy rendelet biztosítók vagy viszontbiztosítók felügyeletére hatalmaz fel (a 13. cikk 10. pontja).

[5] Lásd: 2017. április 27-i Onix Asigurări ítélet (C-559/15, EU:C:2017:316, 39. pont).

30. A „Szolvencia II” irányelvet megelőző irányelvek is azon a modellen alapultak, hogy az egyik tagállamban megszerzett engedély lehetővé teszi a biztosítási tevékenység más országokban történő végzését. E feltételezés továbbfejlesztését jelenti az az elv, amely szerinti az ilyen biztosító által folytatott tevékenység felügyeletét főszabály szerint a székhely szerinti tagállam hatóságai is ellátják annyiban, amennyiben a biztosító által más államokban fióktelepen keresztül vagy a szolgáltatásnyújtás szabadsága alapján folytatott tevékenységről van szó. [6]

31. A kérdést előterjesztő bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések lényegében annak meghatározására irányulnak, hogy a „Szolvencia II” irányelv alapján milyen korlátok között érvényesül a székhely szerinti tagállam által gyakorolt felügyelet elve (első kérdés), valamint annak tisztázására, hogy az uniós jog milyen helyzetekben tér el ettől az elvtől és az ahhoz kapcsolódó eljárásoktól (második kérdés).

32. A biztosítók felügyeletéről az irányelv I. címének III. fejezetében („Felügyeleti hatóságok és általános szabályok”) található 27–39. cikkben van szó. E rendelkezésekből kitűnik, hogy az e rendelkezések által szabályozott felügyelet fő célja „a szerződők és kedvezményezettek védelme” (27. cikk). A felügyelet kiterjed a biztosítási üzletág szabályszerű működésének, valamint annak folyamatos ellenőrzésére, hogy a biztosítók megfelelnek-e a felügyeleti szabályoknak (a „Szolvencia II” irányelv 29. cikke (1) bekezdésének második mondata).

33. A „Szolvencia II” irányelv „Általános felügyeleti hatáskör” című 34. cikkének (1) bekezdése szerint a tagállamok gondoskodnak arról, hogy a felügyeleti hatóságok megfelelő hatáskörrel rendelkezzenek prevenciós és korrekciós intézkedések meghozatalára annak biztosítása érdekében, hogy a biztosítók vagy viszontbiztosítók megfeleljenek „azon törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseknek, amelyeket valamennyi tagállamban be kell tartaniuk”.

34. Az egy másik tagállamban székhellyel rendelkező biztosítók tevékenységének felügyeletére a „Szolvencia II” irányelv 155. cikke hivatkozik, amelyre az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések vonatkoznak. E rendelkezést a „Szolvencia II” irányelv I. címe („A közvetlen biztosítási és viszontbiztosítási tevékenység megkezdése és gyakorlása”) VIII. fejezetének („A letelepedés joga és a szolgáltatásnyújtás szabadsága”) 3. szakasza („A fogadó tagállam felügyeleti hatóságainak hatásköre”) tartalmazza.

35. E rendelkezés szerint amennyiben valamely fogadó tagállam felügyeleti hatósága megállapítja, hogy a tagállam területén fióktelepével rendelkező, vagy a szolgáltatásnyújtás szabadsága alapján tevékenykedő biztosító „nem tartja be az abban az államban rá vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket”, kötelezi e biztosítót, hogy orvosolja a szabálytalan helyzetet (a 155. cikk (1) bekezdése).

36. Amennyiben a biztosító elmulasztja a szükséges intézkedés megtételét, a fogadó tagállam felügyeleti hatósága erről az ezen biztosító székhelye szerinti tagállam felügyeleti hatóságát tájékoztatja. Az utóbbi hatóság a lehető legkorábbi alkalommal a „szabálytalan helyzet” orvoslásának biztosítása érdekében meghozza az összes szükséges intézkedést. E hatóság tájékoztatja ezen intézkedésekről a fogadó tagállam felügyeleti hatóságát (a 155. cikk (2) bekezdése).

[6] R. Purves, Europe: the architecture and content of EU insurance regulation, in: J. Burling, K. Lazarus (szerk.), *Research Handbook on International Insurance Law and Regulation*, Edward Elgar, Cheltenham – Northampton 2023, 684. o.

37. Ha a meghozott intézkedések nem bizonyulnak megfelelőnek, vagy azokat egyáltalán nem hozzák meg, és a biztosító továbbra is sérti „a fogadó tagállamban hatályos jogszabályi rendelkezéseket”, a székhely szerinti tagállam felügyeleti hatóságának tájékoztatása után ezen állam hatósága meghozhatja a helyénvaló intézkedéseket a további „szabálytalanságok” megakadályozására vagy szankcionálására (a 155. cikk (3) bekezdése).

38. A „Szolvencia II” irányelv 155. cikkének további szerkezeti egységei úgy rendelkeznek, hogy „az (1), (2) és (3) bekezdés nem érinti” a tagállamoknak azt a hatáskörét, hogy meghozzák a megfelelő sürgősségi intézkedéseket a területükön belüli „szabálytalanságok” megakadályozására vagy szankcionálására (a 155. cikk (4) bekezdése), valamint a tagállamoknak azt a hatáskörét, hogy büntessék a területükön elkövetett „jogsértéseket” (a 155. cikk (5) bekezdése).

39. Végül pedig a „Szolvencia II” irányelv 155. cikkének (6) bekezdése úgy rendelkezik, hogy annak a tagállamnak a felügyeleti hatóságai, amelyben a biztosító telephellyel vagy vagyonnal rendelkezik, a nemzeti jognak megfelelően alkalmazhatják az adott jogsértésre előírt közigazgatási szankciókat az adott telephellyel vagy vagyonnal szembeni végrehajtás útján.

40. Az első kérdés annak meghatározására irányul, hogy a „Szolvencia II” irányelv 155. cikkében említett „[fogadó] tagállamban hatályos rendelkezések” csak ezen irányelv rendelkezéseire vagy az uniós jog egyéb szabályaira is vonatkoznak-e. E kérdés megválaszolása érdekében most rátérek a „Szolvencia II” irányelv 155. cikkének ezen irányelv e rendelkezéshez kapcsolódó többi rendelkezésével összefüggésben történő vizsgálatára.

2. A „Szolvencia II” irányelv 155. cikke és a pénzügyi felügyelet

41. Az I. cím III. fejezetében („Felügyeleti hatóságok és általános szabályok”) a biztosítás felügyeletének általános szabályozásához olyan részletesebb rendelkezés társul, amely a „pénzügyi felügyelet” fogalmát használja. Ezen irányelv 30. cikkének (2) bekezdéséből következik, hogy a „pénzügyi felügyelet” magában foglalja a biztosító vagy viszontbiztosító teljes tevékenységére vonatkozóan a vállalkozás fizetőképességének, a biztosítástechnikai tartalékok képzésének, a vállalkozás eszközeinek és a figyelembe vehető szavatoló tőkének a székhely szerinti tagállamban – az uniós szinten elfogadott rendelkezések alapján alkotott szabályokkal vagy követett gyakorlattal összhangban – történő ellenőrzését.[7]

42. A 30. cikk (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a] biztosítók […] pénzügyi felügyelete, beleértve a fióktelepeken keresztül vagy a szolgáltatásnyújtás szabadsága alapján végzett tevékenységet is, a székhely szerinti tagállam kizárólagos felelőssége”. A „Szolvencia II” irányelv 30. cikkének (3) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy ha a székhely szerinti tagállamtól eltérő tagállamok felügyeleti hatóságai indokoltan úgy vélik, hogy egy biztosító tevékenységei befolyásolhatják annak rendezett pénzügyi helyzetét, kötelesek erről tájékoztatni az adott vállalkozás székhelye szerinti tagállam felügyeleti hatóságait.

[7] E rendelkezés szövegét a 2009/138/EK irányelvnek az arányosság, a felügyelet minősége, a jelentéstétel, a hosszú távú garanciákra vonatkozó intézkedések, a makroprudenciális eszközök, a fenntarthatósági kockázatok, valamint a csoportszintű és a határokon átnyúló felügyelet tekintetében történő módosításáról, továbbá a 2002/87/EK és a 2013/34/EU irányelv módosításáról szóló, 2024. november 27-i (EU) 2025/2 európai parlamenti és tanácsi irányelv módosította. Jelenleg e rendelkezés pontosítja, hogy a pénzügyi felügyelet a biztosító irányítási rendszerének ellenőrzését is magában foglalja. E módosítás azonban nem változtatja meg a rendelkezés lényegét. E rendelkezés az alapügyre *ratione temporis* sem alkalmazható.

43. A rendszertani értelmezés szempontjából felmerül a kérdés, hogy milyen kapcsolat áll fenn egyrészt a „Szolvencia II” irányelv 30. cikkének (1) és (3) bekezdése, amely a székhely szerinti és a fogadó tagállam felügyeleti hatóságainak eljárását határozza meg abban a helyzetben, amikor e hatóságok az e rendelkezés értelmében vett „pénzügyi felügyelet” hatálya alá tartozó szabálytalanságokat állapítanak meg („a székhely szerinti tagállam kizárólagos felelőssége”), másrészt az ezen irányelv 155. cikke között, amely az annak megállapítása esetében követendő eljárásra vonatkozik, ha egy biztosító megsérti a fogadó tagállamban rá vonatkozó rendelkezéseket.

44. Mivel a „Szolvencia II” irányelv 30. cikkének (1) és (3) bekezdése a székhely szerinti és a fogadó tagállam felügyeleti hatóságainak feladatait és hatáskörét határozza meg a biztosítási tevékenység határokon átnyúló folytatása esetén, az ezen irányelv 155. cikkét, amely szintén ezt a problémát érinti, más általános helyzetekre kell alkalmazni. Ellenkező esetben egyetlen jogi aktus keretében is lennének olyan rendelkezések, amelyek ugyanazt a kérdést különbözőképpen szabályoznák.

45. A Bíróság ítélkezési gyakorlata további útmutatást ad a „Szolvencia II” irányelv 30. cikke és 155. cikke hatálya közötti összefüggéssel kapcsolatos kérdés megválaszolásához. A Bizottság kontra Olaszország ítéletben [8] a Bíróságnak volt alkalma foglalkozni a „Szolvencia II” irányelv elődjének számító irányelv hasonló rendelkezéseivel.

46. A 92/49/EGK irányelv [9] 9. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezett, hogy a pénzügyi felügyelet, beleértve a fióktelepeken keresztül vagy a szolgáltatásnyújtás szabadsága alapján végzett tevékenységet is, a székhely szerinti tagállam kizárólagos felelősségi körébe tartozik. E megfogalmazás („a székhely szerinti tagállam kizárólagos felelősségi körébe tartozik”) a „Szolvencia II” irányelv 30. cikkének (1) bekezdésében is megtalálható. Az utóbbi irányelvben foglalt megfelelési táblázat további részének megfelelően a „Szolvencia II” irányelv 30. cikke a 92/49 irányelv 9. cikkének felel meg.

47. A 92/49 irányelv 40. cikke pedig lényegében megfelelt a „Szolvencia II” irányelv 155. cikkének. Az utóbbi irányelvben foglalt megfelelési táblázat szerint a „Szolvencia II” irányelv 155. cikke éppen a 92/49 irányelv 40. cikkének felel meg.

48. Az előbbi irányelv 40. cikkének (3)–(5) bekezdése ugyanis ahhoz hasonló megoldást tartalmaz, amely jelenleg az utóbbi irányelv 155. cikkének (1)–(3) bekezdésében található A 92/49 irányelv 40. cikkének (7) bekezdése pedig a Szolvencia II” irányelv 155. cikke (5) bekezdése szövegének felel meg. Mindkét rendelkezés hasonló módon fogalmazva úgy rendelkezik, hogy a fogadó tagállamot arra kötelező rendelkezések, hogy értesítse a székhely szerinti tagállamot arról, ha egy biztosító nem tartja be az előbbi államban rá vonatkozó rendelkezéseket (azaz a „Szolvencia II” irányelv esetében a 155. cikk (1), (2) és (3) bekezdése, a 92/49 irányelv esetében pedig a 40. cikk (3)–(5) bekezdése), nem érintik a tagállamok azon hatáskörét, hogy a területükön hatályos rendelkezések megsértése miatt szankcionálják a biztosítókat.

[8] 2009. április 28-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-518/06, EU:C:2009:270).

[9] Az életbiztosítás körén kívül eső közvetlen biztosításra vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról és a 73/239/EGK irányelv, valamint a 88/357/EGK irányelv módosításáról szóló, 1992. június 18-i 92/49/EGK tanácsi irányelv (harmadik nem életbiztosítási irányelv) (HL 1992. L 228., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 1. kötet, 346. o.).

49. A Bizottság kontra Olaszország ítélet[10] alapjául szolgáló ügyben a Bizottság többek között azt állította, hogy Olaszország megsértette a 92/49 irányelv 9. cikkét, mivel ez a tagállam ellenőrzésnek veti alá a más tagállambeli székhelyű és Olaszországban működő biztosítóintézetek díjszámításának részletes szabályait, és az ilyen vállalkozásokat szankcióval fenyegeti.

50. A Bíróság ítéletében elutasította ezt a jogalapot. A Bíróság kifejtette, hogy a 92/49 irányelv 9. cikke azt az elvet rögzíti, hogy a pénzügyi felügyeletet az a tagállam gyakorolja, amelyben a biztosítóintézet székhellyel rendelkezik.[11] A Bíróság ebben az ítéletében egyúttal megerősítette, hogy a székhely szerinti tagállam kizárólagos hatáskörrel rendelkezik e felügyelet gyakorlására.

51. Ezt követően pedig, ami azon intézkedéseket illeti, amelyek tekintetében a Bizottság az uniós jog Olasz Köztársaság általi megsértésére hivatkozott, a Bíróság kifejtette, hogy a 92/49 irányelv 9. cikke meghatározza, hogy „többek között" mire terjed ki a pénzügyi ellenőrzés. A Bíróság ugyanakkor rámutatott, hogy a „pénzügyi ellenőrzés" nem terjed ki a biztosítóintézetek üzleti gyakorlatának felügyeletére.[12]

52. Végül a Bíróság *obiter dictum* hozzáteszi, hogy a 92/49 irányelv 40. cikkét illetően elegendő egyrészt megállapítani, hogy a Bizottság nem rótta fel az Olasz Köztársaságnak az e cikk (3)–(5) bekezdésében foglalt kötelezettségek figyelmen kívül hagyását.[13] Másrészt a Bíróság megjegyezte, hogy a 92/49 irányelv 40. cikkének (7) bekezdése megerősíti a tagállam azon hatáskörét, hogy szankcionálja a területén elkövetett jogsértéseket.[14]

53. Ez utóbbi megállapításból azonban nehéz végleges következtetéseket levonni a jelen ügy tekintetében. Amint azt maga a Bíróság is elismeri, a Bizottság nem kifogásolta, hogy az Olasz Köztársaság megsértette a 92/49 irányelv 40. cikkét. Mindazonáltal ez utóbbi megállapításban az a feltételezés rejtőzhet, hogy a díjszámítási módszer felügyelete nem az irányelv 9. cikke értelmében vett pénzügyi felügyelet volt, és hogy a biztosítóintézet e tekintetben elkövetett jogsértéseit a fogadó tagállamnak ugyanezen irányelv 40. cikkének (7) bekezdése alapján kellett volna szankcionálnia.

54. Azt is hangsúlyozni kell, hogy az a „jogsértés", amelynek szankcionálásáról a Bizottság kontra Olaszország ítélet[15] alapjául szolgáló ügyben szó van, nem a 92/49 irányelv rendelkezéseinek Olaszország területén egy másik tagállamban székhellyel rendelkező biztosítóintézet általi megsértésére vonatkozott. Ezen irányelv ugyanis nem harmonizálta a biztosítási díjak területét.[16] Más szóval, ha a Bíróság ítéletét úgy kell értelmezni, hogy az Olasz Köztársaság a 92/49 irányelv 40. cikkének (7) bekezdése alapján szankcionálhatta a díjszámítási módra vonatkozó nemzeti jogszabály megsértését, akkor az ezen irányelv által nem szabályozott kérdésre vonatkozó jogszabály megsértéséről volt szó.

55. Ebben az értelmezésben a Bizottság kontra Olaszország ítélet[17] értékes iránymutatásként szolgálna a „Szolvencia II" irányelv 30. cikke („pénzügyi felügyelet") és 155. cikke közötti kapcsolat tekintetében. Ezen ítélet az utóbbi rendelkezés tárgyi hatályának meghatározása során is hasznos

[10] 2009. április 28-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-518/06, EU:C:2009:270).

[11] Lásd: 2009. április 28-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-518/06, EU:C:2009:270, 116. pont).

[12] Lásd: 2009. április 28-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-518/06, EU:C:2009:270, 116. pont).

[13] Lásd: 2009. április 28-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-518/06, EU:C:2009:270, 120. pont).

[14] Lásd: 2009. április 28-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-518/06, EU:C:2009:270, 116. pont).

[15] 2009. április 28-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-518/06, EU:C:2001:270).

[16] Lásd: 2009. április 28-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-518/06, EU:C:2009:270, 105. és 106. pont).

[17] 2009. április 28-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-518/06, EU:C:2001:270).

lenne. Ez ugyanis arra enged következtetni, hogy – a „Szolvencia II” irányelv 30. cikke értelmében vett „pénzügyi felügyelettől” eltérően – a „Szolvencia II” irányelv 155. cikke esetében nemcsak a „Szolvencia II” irányelv rendelkezéseinek megsértéséről lehet szó, hanem a fogadó tagállamban hatályos, a biztosítók üzleti gyakorlatára vonatkozó, a „Szolvencia II” irányelv hatálya alá nem tartozó egyéb szabályozásokról is.

56. A jelen előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések azonban nem mennek ilyen messzire. E kérdések ugyanis nem a fogadó tagállamban hatályos jogszabályok betartásának felügyeletére vonatkoznak. E kérdések az uniós jog, azaz a PRIIP-rendelet és az IDD-irányelv rendelkezései tiszteletben tartásának felügyeletére, valamint az e rendelkezések fogadó tagállam területén történő megsértésének szankcionálásával kapcsolatos hatáskörre vonatkoznak. Ezért meg kell vizsgálni, hogy a „Szolvencia II” irányelv 155. cikke, valamint a PRIIP-rendelet és az IDD-irányelv között fennálló kapcsolat elemzése alátámasztja-e a Bizottság kontra Olaszország ítéletből[18] levonható következtetéseket.

3. A PRIIP-rendelet

57. A PRIIP-rendelet a lakossági befektetési csomagtermékek, illetve biztosítási alapú befektetési termékek előállítói által elkészítendő, kiemelt információkat tartalmazó dokumentum formájára és tartalmára, illetve a kiemelt információkat tartalmazó dokumentumnak a lakossági befektetők rendelkezésére bocsátására vonatkozó egységes szabályokat állapítja meg (1. cikk). Ezt a rendeletet a lakossági befektetési csomagtermékek, illetve biztosítási alapú befektetési termékek előállítóira, az ilyen termékekkel kapcsolatos tanácsadást végző személyekre vagy az ilyen termékeket értékesítő személyekre kell alkalmazni (a 2. cikk (1) bekezdése).

58. Ezenfelül a PRIIP-rendelet az „illetékes hatóságok” fogalmát úgy határozza meg, mint a tagállamok által arra a célra kijelölt nemzeti hatóságok, hogy felügyeljék az e rendelet által a lakossági befektetési csomagtermékek, illetve biztosítási alapú befektetési termékek előállítóival, az ilyen termékekkel kapcsolatos tanácsadást végző személyekkel és az ilyen termékeket értékesítő személyekkel szemben előírt követelmények betartását (a 4. cikk 8. pontja).

59. A PRIIP-rendelet 22. és azt követő cikkei a PRIIP-rendelet megsértése esetén alkalmazandó közigazgatási szankciókat és egyéb intézkedéseket szabályozzák. Ezzel szemben nem találunk a rendeletben olyan rendelkezést, amely közvetlenül szabályozná a székhely szerinti tagállam és a fogadó tagállam hatóságai e rendelet rendelkezései tiszteletben tartásának felügyeletére vonatkozó hatáskörének és jogköreinek elhatárolásával kapcsolatos kérdést.

60. Igaz, hogy a PRIIP-rendelet tartalmaz a tagállamoknak az e rendelet hatálya alá tartozó biztosítási termékek piacának felügyeletével kapcsolatos kötelezettségeire és jogköreire vonatkozó rendelkezéseket. Itt e rendelet III. fejezetéről van szó, amely „A piac nyomon követésével és a termékszintű beavatkozásokkal kapcsolatos hatáskörök” címet viseli, és amely a 15–18. cikket foglalja magában.

61. A PRIIP-rendelet 15. cikkének (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a]z illetékes hatóságok nyomon követik a *tagállamukban* forgalomba hozott, forgalmazott vagy értékesített biztosítási alapú befektetési termékek piacát” (a 15. cikk (2) bekezdése).[19] E tekintetben e rendelet 17. cikkének (1) bekezdéséből következik, hogy „[a]z illetékes hatóság megtilthatja vagy

[18] 2009. április 28-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-518/06, EU:C:2001:270).

[19] Kiemelés tőlem.

korlátozhatja […] [a biztosítási alapú befektetési termékeket, valamint valamely biztosító vagy viszontbiztosító bizonyos típusú pénzügyi tevékenységét vagy gyakorlatát] *a tagállamában* vagy *a tagállamából*”.

62. Úgy tűnik azonban, hogy ez a nyomon követés nem a PRIIP-rendeletben vagy az uniós jogban kifejezetten szabályozott kötelezettségeknek való megfelelésre vonatkozik. E rendelet 17. cikke (2) bekezdésének b) pontja értelmében ugyanis a hatóság akkor teheti meg a 17. cikk (1) bekezdésében említett lépéseket, ha meggyőződött arról, hogy a biztosítási alapú befektetési termékre, tevékenységre vagy gyakorlatra vonatkozó uniós jog meglévő szabályozási követelményei nem elégségesek az illetékes hatóságok által azonosított kockázatok kezeléséhez. A biztosítási termékek piacának nyomon követéséről és a felügyeleti hatóság által azonosított uniós szabályozási hiányosságok miatt szükséges esetleges beavatkozásokról van tehát szó.

63. Ezért az arra a kérdésre adott választ, hogy a székhely szerinti és a fogadó tagállam hatóságai PRIIP-rendelet rendelkezései betartásának felügyeletére vonatkozó hatásköre és jogköre hogyan határolódik el, e rendeleten kívül kell keresni.

64. A PRIIP-rendelet semmilyen módon nem zárja ki, hogy e hatáskörök és jogkörök elhatárolását a „Szolvencia II” irányelv rendelkezései határozzák meg. Mi több, a PRIIP-rendelet 3. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy amennyiben a lakossági befektetési csomagtermék, illetve biztosítási alapú befektetési termék rendelet hatálya alá tartozó előállítója egyben a „Szolvencia II” irányelv hatálya alá is tartozik, e rendelet és ezen irányelv egyaránt alkalmazandó. A rendelet ezért azt feltételezi, hogy a két jogszabály egyidejűleg alkalmazandó a szervezetek bizonyos kategóriájára, amely a rendelet hatálya alá tartozó biztosítási termékeket fejleszt és állít elő. Itt a „Szolvencia II” irányelv hatálya alá tartozó biztosítókról [20] is szó van.

4. Az IDD-irányelv

65. Az IDD-irányelv a biztosítási és viszontbiztosítási értékesítési tevékenységek Unióban történő megkezdésére és folytatására vonatkozó szabályokat állapítja meg. [21] Az irányelv kötelezettségeket ír elő mind a biztosításközvetítőkkel, mind pedig a biztosítókkal szemben. [22] A kérdést előterjesztő bíróság előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdései egyébiránt azon az előfeltételezésen alapulnak, hogy a NOVIS mint biztosító megsértette a cseh jognak az ezen irányelvet átültető rendelkezéseit. [23]

66. A PRIIP-rendelettől eltérően az IDD-irányelvben találunk olyan rendelkezéseket, amelyek olyan jogsértések esetében követendő eljárásra vonatkoznak, amelyeket a biztosításközvetítő a szolgáltatásnyújtás szabadsága vagy a letelepedés szabadsága alapján egy másik tagállamban folytatott tevékenysége során követ el. Erről ezen irányelv 4–9. cikke rendelkezik. E rendelkezések felépítése hasonló a „Szolvencia II” irányelv 155. cikkéhez.

[20] Lásd a PRIIP-rendelet (12) preambulumbekezdését, amely kifejti, hogy a lakossági befektetési csomagtermék, illetve biztosítási alapú befektetési termék előállítójának minősülnek többek között a biztosítók.

[21] Az IDD-irányelv 1. cikkének (1) bekezdése.

[22] Lásd például az IDD-irányelv 18. cikkét, amely meghatározza, hogy a biztosítási szerződés megkötése előtt a biztosításközvetítőnek és a biztosítónak milyen tájékoztatást kell nyújtania az ügyfél részére. Ezenfelül az irányelv 20. cikke a „biztosításértékesítőket” arra kötelezi, hogy tájékoztassák az ügyfelet az igényeihez és szükségleteihez igazított biztosítási termékről. Az ezen irányelv 2. cikke (1) bekezdésének 8. pontja szerint a „biztosításértékesítő” fogalma magában foglalja a biztosításközvetítőt, a kiegészítő biztosításközvetítői tevékenységet végző személyt és a biztosítót.

[23] Lásd a jelen indítvány 10. és 11. pontját.

67. Az IDD-irányelv ugyanis abból indul ki, hogy a fogadó tagállam jogsértést megállapító hatóságai a jogsértésről először a székhely szerinti tagállam hatóságait tájékoztatják. [24] Abban az esetben, ha a székhely szerinti tagállam által tett intézkedések ellenére, vagy amiatt, hogy ezen intézkedések nem bizonyulnak megfelelőnek vagy elmaradnak, a biztosításközvetítői tevékenységet végző személy továbbra is olyan módon jár el, amely nyilvánvalóan hátrányos a fogadó tagállambeli fogyasztó érdekeire, vagy a biztosítási és viszontbiztosítási piacok rendes működésére nézve, a fogadó tagállam illetékes hatósága megfelelő intézkedéseket tehet a további szabálytalanságok megakadályozása érdekében. [25]

68. Az IDD-irányelv székhely szerinti és a fogadó tagállam közötti hatáskörmegosztásra vonatkozó rendelkezései a biztosítás- vagy viszontbiztosításközvetítők vagy a kiegészítő biztosításközvetítői tevékenységet végző személyek által elkövetett jogsértésekre vonatkoznak. Ugyanakkor e rendelkezések hatálya nem terjed ki a biztosítókra.

69. Az IDD-irányelv ezért a biztosítókkal szemben a biztosításközvetítőkre vonatkozó kötelezettségekhez hasonló kötelezettségeket ír elő. [26] Ezzel szemben ezen irányelv nem szabályozza a biztosítói tevékenység felügyeletére vonatkozó hatáskörök és jogkörök székhely szerinti és a fogadó tagállam hatóságai közötti megosztását.

70. Ebben az összefüggésben mindazonáltal érdemes megjegyezni, hogy az IDD-irányelv (a biztosításközvetítők tekintetében) és a „Szolvencia II” irányelv (a biztosítók tekintetében) hasonlóan szabályozza a székhely szerinti és a fogadó tagállam hatóságainak a közvetítők, illetve a biztosítók tevékenységének felügyeletére vonatkozó hatáskörét.

71. Védhető tehát az az álláspont, hogy az uniós jogalkotó szándéka az volt, hogy az IDD-irányelv szerinti kötelezettségeknek való megfelelés felügyeletének kérdését illetően a közvetítők tekintetében ezen irányelv alapján, a biztosítók tekintetében pedig a „Szolvencia II” irányelv alapján hasonló megoldásokat alkalmazzanak. E megoldás lehetővé tenné a tagállamok számára, hogy ugyanazon hatóságokat jelöljék ki az IDD-irányelvben előírt kötelezettségek mindazon szervezetek általi teljesítésének felügyeletére, amelyekkel szemben ezen irányelv e kötelezettségeket írja elő. Ez azt jelentené, hogy a „Szolvencia II” irányelv 155. cikke a tagállami hatóságok által gyakorolt felügyeletre is alkalmazandó annyiban, amennyiben az az IDD-irányelv rendelkezései betartásának felügyeletére vonatkozik.

72. A „Szolvencia II” irányelv 155. cikkének rendszerszintű értelmezéséből eredő következtetéseket még össze kell vetni az e rendelkezés teleologikus értelmezéséből levont következtetésekkel.

5. Teleologikus értelmezés

73. A „Szolvencia II” irányelv 155. cikke ezen irányelv azon fejezetébe tartozik, amely – a címének megfelelően – a letelepedés jogára és a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozik. Ugyanakkor nem csupán a székhely szerinti tagállamtól eltérő tagállamok piacához való puszta hozzáférésről van szó, hanem tevékenységek utóbbi tagállamok területén való folyamatos folytatásáról is.

[24] E megoldásokat taglalja többek között: I. Audigier, Insurance Distribution Directive and Cross-Border Activities by Insurance Intermediaries in the EU, in: P. Marano, K. Noussia (szerk.), Insurance Distribution Directive. A Legal Analysis, Springer, Cham, 2020, 19–22. o.

[25] Az IDD-irányelv 5. cikkének (2) bekezdése és ezen irányelv 8. cikkének (3) bekezdése.

[26] Lásd a jelen indítvány 65. pontját.

74. Ezenfelül a „Szolvencia II” irányelv (11) preambulumbekezdéséből következik, hogy ez az irányelv *a belső piac megvalósításának alapvető eszköze*, következésképpen pedig a székhely szerinti tagállamban engedélyezett biztosítók számára lehetővé kell tenni, hogy tevékenységüket – fióktelepek létesítése vagy szolgáltatás nyújtása révén – az egész Unióban folytathassák. E preambulumbekezdés továbbá kimondja, hogy „[c]élszerű ezért megteremteni az engedélyek és a felügyeleti rendszerek kölcsönös elismeréséhez szükséges és elégséges harmonizációt, és így egy olyan egységes engedélyt, amely az egész Közösségben érvényes, és amely lehetővé teszi, hogy a vállalkozás felügyeletét a székhelye szerinti tagállam végezze el”.

75. Ugyanakkor a székhely szerinti tagállam általi szabályozás és felügyelet fő célját a (16) preambulumbekezdés határozza meg. E cél a szerződők és a kedvezményezettek megfelelő védelme. A szervezetek e csoportjai megfelelő védelmének biztosítása felett nemcsak abban a szakaszban kell felügyeletet gyakorolni, amikor a biztosító hozzáfér egy másik tagállam piacához, hanem az e vállalkozás folyamatos tevékenységének felügyeletét is, és annak biztosítását, hogy az megfeleljen az egyes tagállamokban hatályos szabályoknak.

76. Ez arra enged következtetni, hogy a „Szolvencia II” irányelv 155. cikkének teleologikus értelmezése is azon értelmezés mellett szól, hogy e rendelkezés olyan helyzetben alkalmazandó, amikor a fogadó tagállam felügyeleti hatósága ellenőrzi, hogy másik tagállam biztosítója megfelel-e az ilyen biztosítók üzleti gyakorlatával kapcsolatos, más uniós jogi aktusokban előírt kötelezettségeknek, amennyiben e jogi aktusok maguk e tekintetben nem nyújtanak más megoldást.

6. Az első kérdéssel kapcsolatos következtetés

77. A „Szolvencia II” irányelv 155. cikkének szöveg szerinti értelmezésére [27] figyelemmel, amelyet a rendszertani [28] és teleologikus értelmezésből [29] levont következtetések támasztanak alá, úgy vélem, hogy az első kérdésre igenlő választ kell adni. Az első kérdésre tehát azt a választ javaslom adni, hogy a „Szolvencia II” irányelv 155. cikkét úgy kell értelmezni, hogy az olyan helyzetben is alkalmazandó, amikor a fogadó állam felügyeleti hatósága ellenőrzi, hogy másik tagállam biztosítója megfelel-e a PRIIP-rendeletben és/vagy az IDD-irányelvben előírt kötelezettségeknek.

B. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésről

78. Második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kívánja tisztázni, hogy a „Szolvencia II” irányelv 155. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy a fogadó tagállam felügyeleti hatóságainak első körben az irányelv e cikkének (5) és (6) bekezdése értelmében vett közigazgatási szankciók PRIIP-rendeletben és/vagy IDD-irányelvben előírt kötelezettségek e tagállam területén történő megsértése miatti kiszabása esetében is ki kell meríteniük a szabálytalan helyzet orvoslására irányuló, az irányelv e cikkének (1), (2) és (3) bekezdésében előírt intézkedésekről való tájékoztatással és meghozatalukkal kapcsolatos eljárásokat.

79. A kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdést arra az esetre tette fel, ha a Bíróság az első kérdésre igenlő választ ad, amely szerint a „Szolvencia II” irányelv 155. cikke olyan helyzetekben is alkalmazandó, amikor a fogadó állam

[27] Lásd a jelen indítvány 24. pontját.

[28] Lásd a jelen indítvány 55. és 71. pontját.

[29] Lásd a jelen indítvány 76. pontját.

felügyeleti hatósága ellenőrzi, hogy másik tagállam biztosítója megfelel-e a PRIIP-rendeletben és/vagy az IDD-irányelvben előírt kötelezettségeknek. Az első kérdésre vonatkozó elemzésemből az következik, hogy az első kérdésre igenlő választ kell adni. Ezért a második kérdést is elemezni fogom.

80. Előzetes megjegyzésként rá kell mutatnom arra, hogy a második kérdés azon az előfeltevésen alapul, hogy a NOVIS-szal szemben kiszabott és az alapügyben vitatott szankciók a „Szolvencia II” irányelv 155. cikkének (5) és (6) bekezdése értelmében vett „szankcióknak” minősülnek.

81. A második kérdést tehát mindenekelőtt a „Szolvencia II” irányelv 155. cikkének (5) bekezdése szempontjából kell vizsgálni. E rendelkezés ugyanis a fogadó tagállam azon hatáskörére vonatkozik, hogy büntesse a területén elkövetett jogsértéseket. Úgy tűnik azonban, hogy ezen irányelv 155. cikkének (6) bekezdése megerősíti az (5) bekezdésben kifejtett elvet, és annak lehetőségét hangsúlyozza, hogy a kiszabott szankciók végrehajtása a biztosítónak az e tagállam területén található vagyonára irányuljon.

82. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből következik, hogy a NOVIS-t a PRIIP-rendelet és az IDD-irányelv rendelkezéseinek megsértése miatt szankcionálták.[30] Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés megválaszolásához ezért először e rendelet és ezen irányelv azon rendelkezéseit vizsgálom meg, amelyek közigazgatási szankciók és büntetések e jogi aktusok rendelkezéseinek megsértése miatti kiszabására vonatkoznak. Ezt követően a „Szolvencia II” irányelv azon rendelkezéseit elemzem, amelyeket közvetlenül érint a második kérdés.

1. A PRIIP-rendelet és az IDD-irányelv megsértése esetén kiszabott közigazgatási szankciók és bírságok

83. A PRIIP-rendelet 22. cikke szabályozza az e rendelet megsértése esetén alkalmazandó közigazgatási szankciókat és egyéb intézkedéseket.

84. A PRIIP-rendelet 22. cikkének (1) bekezdéséből következik, hogy „[a]z illetékes hatóságok felügyeleti hatáskörének […] a sérelme nélkül” a rendelet arra kötelezi a tagállamokat, hogy állapítsák meg az e rendelet megsértése esetén alkalmazandó közigazgatási szankciókat és intézkedéseket, és alkalmazásuk biztosítása érdekében tegyenek meg minden szükséges intézkedést. A rendelet 23. cikke pedig előírja, hogy az illetékes hatóságok e rendelettel és a nemzeti joggal összhangban közvetlenül, más hatóságokkal együttműködésben, saját felelősségüket megtartva az ilyen hatóságokra való hatáskör-átruházással vagy az illetékes igazságügyi hatóságok megkeresése útján gyakorolhatják szankciókiszabási hatáskörüket.

85. A NOVIS-t a cseh felügyeleti hatóság többek között a PRIIP-rendelet 6. cikkének (1) bekezdésében és 8. cikkének (3) bekezdésében előírt kötelezettségek megsértése miatt közvetlenül szankcionálta.[31] A rendelet 24. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy ezt a cikket többek között a PRIIP-rendelet 6. cikkének és 8. cikke (3) bekezdésének megsértése esetén kell alkalmazni.

[30] Lásd a jelen indítvány 10. és 11. pontját.

[31] Lásd a jelen indítvány 10. pontját.

86. Ugyanakkor a PRIIP-rendelet 24. cikkének (2) bekezdéséből következik, hogy „[a]z illetékes hatóságoknak rendelkezniük kell legalább [az e rendelkezésben említett] közigazgatási intézkedések és szankciók nemzeti joggal összhangban történő kiszabására vonatkozó hatáskörrel”. Ezen intézkedések magukban foglalják a „valamely lakossági befektetési csomagtermék, illetve biztosítási alapú befektetési termék forgalomba hozatalát felfüggesztő végzést” (a 24. cikk (2) bekezdésének b) pontja) és a „közigazgatási bírságokat” (a 24. cikk (2) bekezdésének e) pontja).

87. A PRIIP-rendelet (24) preambulumbekezdése pontosítja e rendelet 24. cikkének jelentését annyiban, amennyiben az az illetékes hatóságok által elrendelt intézkedésekre vonatkozik. E preambulumbekezdés értelmében a rendelet nem vezet be olyan engedélyt, amely lehetővé tenné a lakossági befektetési csomagtermékeknek, illetve biztosítási alapú befektetési termékeknek a lakossági befektetők részére történő, határokon átnyúló értékesítését vagy forgalomba hozatalát, illetve nem módosítja a már meglévő engedélyezési szabályokat. E preambulumbekezdés szerint e rendelet nem módosíthatja a már említett meglévő illetékes hatóságok közötti, a meglévő engedélyezési szabályok értelmében fennálló hatáskörmegosztást. Ugyanakkor „[a] lakossági befektetési csomagtermék, illetve biztosítási alapú befektetési termék forgalomba hozatalának helye szerinti tagállam illetékes hatóságának kell felelnie az említett lakossági befektetési csomagtermék, illetve biztosítási alapú befektetési termék forgalomba hozatalának felügyeletéért. A termék forgalomba hozatalának helye szerinti tagállam illetékes hatóságának minden esetben jogosultnak kell lennie arra, hogy az e rendeletnek való megfelelés hiánya esetén felfüggessze *területén* a lakossági befektetési csomagtermék, illetve biztosítási alapú befektetési termék forgalomba hozatalát.” [32] Nincs ok azt feltételezni, hogy más a helyzet a „közigazgatási bírságok” esetében, amelyek kiszabására a tagállamok illetékes hatóságainak a rendelet 24. cikkének (2) bekezdése értelmében szintén „hatáskörrel kell rendelkezniük”. A fogadó tagállam területén elkövetett jogsértésekkel kapcsolatban az ezen tagállam által kijelölt illetékes hatóságnak közvetlenül is jogosultnak kell lennie közigazgatási bírságok kiszabására.

88. A PRIIP-rendelet ezért azt feltételezi, hogy bár a rendelet nem szabályozza közvetlenül a tagállami hatóságok felügyeleti hatásköre és jogköre megosztásának kérdését, [33] annak a tagállamnak, amelynek területén az adott biztosítási termék elérhető, lehetőséggel kell rendelkeznie arra, hogy reagáljon a területen elkövetett jogsértésekre. Úgy tűnik, hogy a tagállam e reakciójára e rendelet szempontjából és a (24) preambulumbekezdésben foglalt magyarázatok alapján „az illetékes hatóságok felügyeleti hatáskörének sérelme nélkül” kerül sor.

89. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kitűnik, hogy a NOVIS-t az IDD-irányelv megsértése miatt is szankcionálták. [34] Ezen irányelv a jogsértések szankcionálásának kérdése tekintetében a PRIIP-rendeletben foglaltakhoz hasonló megoldásokat ír elő.

90. Az IDD-irányelv 31. cikkének (1) bekezdéséből ugyanis az következik, hogy „[az] illetékes hatóságok felügyeleti hatásköreinek, valamint a tagállamok azon jogának sérelme nélkül, hogy büntetőjogi szankciókról rendelkezzenek, és ilyen szankciókat állapítsanak meg, a tagállamok biztosítják, hogy illetékes hatóságaik az ezen irányelvet végrehajtó nemzeti rendelkezések megsértése esetén szankciókat és egyéb közigazgatási intézkedéseket állapíthassanak meg, és megtesznek minden szükséges intézkedést azok végrehajtása érdekében”. Az IDD-irányelv 31. cikkének (3) bekezdése szerint az illetékes hatóságok vizsgálati és szankcionálási

[32] Kiemelés tőlem.

[33] Az első kérdést érintő elemzésem szerint e kérdésre a „Szolvencia II” irányelv rendelkezései vonatkoznak annyiban, amennyiben e felügyelet a biztosítókat érinti. Lásd a jelen indítvány 63. és 64. pontját.

[34] Lásd a jelen indítvány 11. pontját.

hatásköreiket nemzeti jogszabályaik keretein belül az alábbi módok valamelyikén gyakorolják: közvetlenül, más hatóságokkal együttműködésben vagy az illetékes igazságügyi hatóságok útján. E rendelkezéssel tehát nem ellentétes az, hogy az irányelv rendelkezéseinek megsértése esetén a fogadó tagállam közvetlenül szankciókat szabjon ki.

91. A PRIIP-rendelet 22. cikkének és az IDD-irányelv 31. cikkének elemzéséből az következik, hogy e két jogi aktus úgy rendelkezik, hogy „az illetékes hatóságok felügyeleti hatáskörének sérelme nélkül" a tagállamok kötelesek megállapítani az e jog aktusok rendelkezései megsértésének minősülő esetekben alkalmazandó közigazgatási szankciókat és intézkedéseket, és minden szükséges intézkedést megtenni e szankciók és intézkedések végrehajtásának biztosítása érdekében.

92. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre általam javasolt válasz alapján a felügyeleti hatáskörök és jogkörök székhely szerinti és fogadó tagállam hatóságai közötti megosztásáról a „Szolvencia II" irányelv rendelkezik. Meg kell tehát még vizsgálni, hogy a PRIIP-rendelet és az IDD-irányelv rendelkezései megsértésének szankcionálására vonatkozó kötelezettség és hatáskör – „Szolvencia II" irányelv szempontjából is – lényegében teljesíthető-e, illetve gyakorolható-e a „Szolvencia II" irányelv 155. cikkének (1)–(3) bekezdésében szabályozott eljárás figyelmen kívül hagyásával, és egyben az ezen irányelv által hivatkozott „illetékes hatóságok felügyeleti hatáskörének sérelme nélkül".

2. A fogadó tagállam által hozott intézkedések és a „Szolvencia II" irányelv

93. A megfontolások e részét a következő megállapítással kell kezdeni: a „Szolvencia II" irányelv 155. cikke két olyan rendelkezést tartalmaz, amelyek kimondják, hogy „[a]z (1), (2) és (3) bekezdés nem érinti a tagállamok [az e rendelkezésekben leírt] hatáskörét". Ezen irányelv 155. cikkének (4) és (5) bekezdéséről van szó.

94. A Bíróságnak még nem volt alkalma e rendelkezéseket értelmezni. A Bíróságnak a „Szolvencia II" irányelv előzményének minősülő irányelv értelmezésére vonatkozó ítélkezési gyakorlata azonban értékes útmutatóul szolgál e rendelkezések értelmezéséhez.

95. Az Onix Asigurări ítélet [35] alapjául szolgáló ügyben előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés azt kívánta tisztázni, hogy ellentétes-e a 92/49 irányelv 40. cikkének (6) bekezdésével, ha a fogadó tagállam felügyeleti hatósága sürgősséggel, a biztosítottak és a biztosítási szolgáltatásra jogosultak érdekeinek védelme érdekében másik tagállamban székhellyel rendelkező biztosítóval szemben tiltó határozatot hozhat, amely szerint nem köthető új szerződés a fogadó állam területén. Az ilyen tiltó határozat meghozatala ugyanis a tevékenység gyakorlásához szükséges engedély megadása egyik olyan feltételének, eredendő vagy időközben bekövetkezett, mérlegelés útján megállapított megsértésén alapul, mint a biztosítóhoz szervezetileg és tőkerészesedés révén kapcsolódó személy jóhírnevével kapcsolatos feltétel. [36]

96. A 92/49 irányelv 40. cikkének (6) bekezdése ugyanis a „Szolvencia II" irányelv 155. cikkének (4) bekezdésében foglalthoz hasonló megoldást tartalmaz. Az első rendelkezés szerint ugyanis „[a] (3), (4) és (5) bekezdés rendelkezései nem befolyásolják az érintett tagállamok szükséghelyzet

[35] 2017. április 27-i Onix Asigurări ítélet (C-559/15, EU:C:2017:316).

[36] 2017. április 27-i Onix Asigurări ítélet (C-559/15, EU:C:2017:316, 36. pont).

esetére szóló jogkörét, amely szerint megfelelő intézkedéseket hozhatnak a jogellenességek területükön történő megelőzése érdekében. E jogkör magában foglalja azt a lehetőséget is, hogy megtilthatják a biztosítóintézeteknek új biztosítási szerződések kötését területükön."

97. A 92/49 irányelv 40. cikke (6) bekezdésének értelmezése során a Bíróság felhívta a figyelmet arra, hogy e rendelkezés nem értelmezhető úgy, hogy az csak a fogadó tagállam területén már „elkövetett" jogsértéseket érintő intézkedésekre vonatkozik. A Bíróság szerint e rendelkezést úgy kell értelmezni, az lehetővé teszi olyan intézkedések elfogadását, amelyek a jövőbeli szabálytalanságok megakadályozására irányulnak [37] Más szóval, itt a fogadó tagállam azon hatásköréről van szó, hogy szabálytalanságok vagy szabálytalanságok veszélye esetén intézkedéseket hozhat a biztosítóval szemben. [38]

98. A Bíróság azt is megállapította, hogy a 92/49 irányelv 40. cikke „két elkülönült eljárást" hoz létre, amelyek révén a fogadó tagállamok hatóságai „szabálytalanságok" vagy szabálytalanságok veszélye esetén intézkedéseket hozhatnak a másik tagállamban székhellyel rendelkező biztosítóval szemben.

99. Az első eljárást ezen irányelv 40. cikkének (4) és (5) bekezdése szabályozza. A 92/49 irányelv e rendelkezéseinek a „Szolvencia II"irányelv 155. cikkének (2) és (3) bekezdése felel meg.

100. A második eljárást pedig a 92/49 irányelv 40. cikkének (6) bekezdése szabályozza. A Bíróság szavaival élve: „[E rendelkezés] nem írja elő – az említett 40. cikk (4) és (5) bekezdésében szabályozott rendes eljárástól eltérve – a szolgáltatásnyújtás helye szerint érintett tagállam számára annak kötelezettségét, hogy e szabálytalanságokról tájékoztassa a székhely szerinti tagállam illetékes hatóságait, sem pedig azt, hogy az utóbbiakkal közölje a megfelelő intézkedések elfogadására irányuló szándékát". [39]

101. A Bíróság további különbséget tett a 92/49 irányelv 40. cikkének (4) és (5) bekezdésében, illetve 40. cikkének (6) bekezdésében szabályozott két eljárás között.

102. Először is, a 92/49 irányelv 40. cikkének (6) bekezdése szerinti eljárás csak szükséghelyzetekben alkalmazható, amikor megfelelő intézkedések azonnali elfogadása válik szükségessé. [40]

103. Másodszor, úgy tűnik, hogy a Bíróság azt az álláspontot képviseli, hogy a 92/49 irányelv 40. cikkének (6) bekezdése szerinti eljárás keretében hozott intézkedésekkel a fogadó tagállam nem vonhatja el azt a hatáskört, amellyel az adott biztosító székhelye szerinti tagállam a székhely szerinti tagállam által gyakorolt felügyelet elve alapján rendelkezik. [41] Az e tagállam által hozott intézkedéseket nemcsak a szükségesség indokolja, hanem azokat „csak ideiglenesnek lehet tekinteni", hogy a fogadó tagállam ezen intézkedések alkalmazásával ne avatkozzon be a székhely szerinti tagállam számára fenntartott felügyeleti hatáskörbe. A Bíróság kimondta: „Következésképpen csak a székhely szerinti tagállam illetékes hatóságai azon határozatának meghozataláig alkalmazandók, amely a szolgáltatásnyújtás helye szerinti tagállam által feltárt ténybeli adatokból levonja a következtetéseket". [42]

[37] 2017. április 27-i Onix Asigurări ítélet (C-559/15, EU:C:2017:316, 39. és 40. pont).

[38] 2017. április 27-i Onix Asigurări ítélet (C-559/15, EU:C:2017:316, 45. pont).

[39] 2017. április 27-i Onix Asigurări ítélet (C-559/15, EU:C:2017:316, 47. pont).

[40] 2017. április 27-i Onix Asigurări ítélet (C-559/15, EU:C:2017:316, 47. és 48. pont).

[41] 2017. április 27-i Onix Asigurări ítélet (C-559/15, EU:C:2017:316, 49., 52. és 53. pont).

[42] 2017. április 27-i Onix Asigurări ítélet (C-559/15, EU:C:2017:316, 52. pont).

104. Hozzá kell tenni, hogy az Onix Asigurări ítéletben [43] a székhely szerinti tagállam engedély megadására és az ilyen engedély feltételei teljesülésének ellenőrzésére vonatkozó hatásköréről volt szó. Azt, hogy ez a székhely szerinti tagállam számára fenntartott területnek minősül, a 92/49 irányelv 4. cikke határozta meg, amelynek normatív tartalma hasonló a „Szolvencia II” irányelv 14. cikkéhez.

105. Ahogyan azt már kifejtettem, [44] a 92/49 irányelv 40. cikkének (6) bekezdése a „Szolvencia II” irányelv 155. cikke (4) bekezdésének felel meg. Az Onix Asigurări ítéletből [45] eredő és a 92/49 irányelv 40. cikkének (6) bekezdésére vonatkozó tanulságokat tehát fel lehet használni a „Szolvencia II” irányelv 155. cikke (4) bekezdésének értelmezésekor. Ez azt jelenti, hogy a fogadó tagállam az utóbbi rendelkezés alapján a 155. cikk (1), (2) és (3) bekezdésének figyelmen kívül hagyásával hozhat intézkedéseket, amennyiben egyrészt a szükségesség feltétele mellette szól, másrészt ezen intézkedések jellegüknél fogva nem avatkoznak be a székhely szerinti tagállam számára fenntartott területbe.

106. A jelen ügyben előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések azonban nem a „Szolvencia II” irányelv 155. cikkének (4) bekezdésére vonatkoznak. Ezenfelül semmi sem utal arra, hogy a kérdést előterjesztő bíróság úgy vélekedne, hogy a cseh felügyeleti hatóság a NOVIS-szal kapcsolatos intézkedéseket az e szervezettel kapcsolatos végrehajtásuk sürgősségére hivatkozva fogadta el.

107. A második kérdés viszont többek között kifejezetten a „Szolvencia II” irányelv 155. cikkének (5) bekezdésére vonatkozik. Meg kell azonban jegyezni, hogy mind az irányelv 155. cikkének (4) bekezdése, mind pedig 155. cikkének (5) bekezdése az e cikk (1)–(3) bekezdésében előírt eljárástól való eltérésről rendelkezik. [46] Ha tehát a 92/49 irányelv 40. cikke (6) bekezdésének az Onix Asigurări ítéletben [47] adott értelmezése lényeges a „Szolvencia II” irányelv 155. cikke (4) bekezdésének értelmezése szempontjából, akkor közvetve az utóbbi irányelv 155. cikke (5) bekezdésének értelmezése szempontjából is lényeges.

108. Ebből a következő következtetés következik: a „Szolvencia II” irányelv 155. cikkének (4) bekezdése olyan helyzetekre vonatkozik, amikor a biztosító által elkövetett „szabálytalanságokból” eredő hátrányos következmények megelőzése érdekében sürgős intézkedésre van szükség. Ebben az esetben a fogadó tagállamnak nem kell tiszteletben tartania az irányelv 155. cikkének (1)–(3) bekezdésében foglalt eljárást. A tagállamnak azonban ügyelnie kell arra, hogy az általa hozott intézkedések ne ássák alá a székhely szerinti tagállam felügyeletének elvét, ezen intézkedéseket pedig szűken kell meghatározni.

109. Ugyanezen gondolatmenetet követve a „Szolvencia II” irányelv 155. cikkének (5) bekezdése szintén mentesíti a tagállamokat az irányelv 155. cikkének (1)–(3) bekezdésében leírt eljárás tiszteletben tartásának kötelezettsége alól. Ugyanakkor a fogadó tagállam által az irányelv 155. cikkének (5) bekezdésében említett hatáskörök alapján alkalmazott intézkedések nem áshatják alá a székhely szerinti tagállam felügyeletének elvét.

[43] 2017. április 27-i Onix Asigurări ítélet (C-559/15, EU:C:2017:316, 49. pont).

[44] Lásd a jelen indítvány 96. pontját.

[45] 2017. április 27-i Onix Asigurări ítélet (C-559/15, EU:C:2017:316).

[46] Lásd a jelen indítvány 93. pontját.

[47] 2017. április 27-i Onix Asigurări ítélet (C-559/15, EU:C:2017:316).

110. Végül az irányelv 155. cikke (5) bekezdésének a fogadó tagállamnak az e cikk (4) bekezdésében említettektől általánosságban eltérő hatásköreire kell vonatkoznia. Ellenkező esetben e két rendelkezés egyidejű alkalmazása a „Szolvencia II” irányelv keretében értelmetlen lenne.

111. A „Szolvencia II” irányelv 155. cikkének (4) bekezdése – az ezen irányelv 155. cikkének (1) bekezdéséhez hasonlóan – a „szabálytalanságokra” vagy szabálytalanságok veszélyére való reagálásra vonatkozik. Az, hogy e két rendelkezés általánosságban ugyanazokra a helyzetekre („szabálytalanságokra”) vonatkozik, magyarázatot ad arra, hogy az Onix Asigurări ítéletben [48] a Bíróság miért tulajdonított olyan nagy jelentőséget annak, hogy a „Szolvencia II” irányelv 155. cikkének (4) bekezdésében említett hatáskörök fogadó tagállam általi gyakorlásához nem kapcsolódik a székhely szerinti tagállam számára fenntartott felügyeleti hatáskörbe való beavatkozás. [49] E téren a tagállamok hatóságai ugyanis kötelesek az irányelv 155. cikkének (1)–(3) bekezdésében előírt eljárást követni.

112. A „Szolvencia II” irányelv 155. cikkének (5) bekezdése viszont a fogadó tagállam területén elkövetett „jogsértések” büntetésére vonatkozik. Úgy vélem, nem a biztosító régóta fennálló olyan jogellenes működéséről vagy olyan helyzet kialakulásának kockázatáról van szó, amely kizárólag a „forrásnál”, azaz az adott biztosító székhelye szerinti tagállamban történő beavatkozással orvosolható. Ez ugyanis az ezen irányelv 155. cikke értelmében vett „szabálytalanságnak” minősül. A „Szolvencia II” irányelv 155. cikkének (5) bekezdésében inkább olyan jogsértésekről van szó, amelyeket az adott tagállam területén szerződőkkel és kedvezményezettekkel fennálló jogviszonyában a biztosítóra vonatkozó kötelezettségek teljesítése során követnek el. Az ilyen szankciók kiszabása nem kérdőjelezi meg a székhely szerinti tagállam ezen államban székhellyel rendelkező biztosító felügyeletére vonatkozó alapvető hatáskörét.

113. Ezt az értelmezési irányvonalat a fent említett Bizottság kontra Olaszország ítélet [50] is megerősíti. Emlékeztetőül, ezen ügyben szankcióknak biztosítóintézettel szemben azon biztosítási díjak fogadó tagállam jogszabályaival ellentétes kiszámítása miatti kiszabásáról volt szó, amelyeket a fogadó tagállamban a biztosítottakkal kötött szerződésekre alkalmaztak. Amint már említettem, [51] ezen ítélet azt sugallhatja, hogy a „Szolvencia II” irányelv 155. cikkének (5) bekezdése megerősíti a fogadó tagállam azon hatáskörét, hogy büntesse a területén elkövetett, a biztosítók üzleti gyakorlatát szabályozó jogszabályok megsértését.

114. Végezetül, az, hogy adott tagállam területén a szerződők és kedvezményezettek tekintetében folytatott biztosítási tevékenységgel kapcsolatos kötelezettségek megszegése miatti szankciók kiszabására vonatkozó hatáskört e tagállam felügyeleti hatóságaira hagyják, a legmegfelelőbb és leghatékonyabb megoldásnak tűnik e személyek hatékony és lehető leggyorsabb védelme szempontjából.

3. A második kérdéssel kapcsolatos következtetés

115. Egyrészt a PRIIP-rendelet és az IDD-irányelv rendelkezései, másrészt pedig a „Szolvencia II” irányelv rendelkezései tehát kiegészítik egymást annyiban, amennyiben a biztosító által a fogadó tagállam területén elkövetett jogsértésekért kiszabott szankciókat érintik.

48 2017. április 27-i Onix Asigurări ítélet (C-559/15, EU:C:2017:316).

49 Lásd a jelen indítvány 103. pontját.

50 2009. április 28-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-518/06, EU:C:2001:270).

51 Lásd a jelen indítvány 55. pontját.

116. Egyrészt a PRIIP-rendelet és az IDD-irányelv előírja, hogy „az illetékes hatóságok felügyeleti hatáskörének sérelme nélkül” a tagállamok kötelesek megállapítani az e jogi aktusok rendelkezései megsértésének minősülő esetekben alkalmazandó közigazgatási szankciókat és intézkedéseket, és minden szükséges intézkedést megtenni e szankciók és intézkedések végrehajtásának biztosítása érdekében. [52]

117. Másrészt a székhely szerinti és a fogadó tagállam felügyeleti hatóságai hatáskörének és jogkörének megosztását a „Szolvencia II” irányelv szabályozza. [53] E tekintetben a tagállami hatóságoknak alapvetően tiszteletben kell tartaniuk az ezen irányelv 155. cikkének (1)–(3) bekezdésében előírt eljárást. Az irányelv 155. cikkének (5) bekezdése azonban úgy rendelkezik, hogy ettől az eljárástól eltérve a fogadó tagállam gyakorolhatja a területén elkövetett jogsértések büntetésére vonatkozó hatáskörét.

118. Egyrészt a PRIIP-rendelet és az IDD-irányelv, másrészről pedig a „Szolvencia” II irányelv rendelkezéseinek értelmezéséből eredő megfelelő következtetésekre tekintettel a második kérdésre azt a választ javasolom adni, hogy az utóbbi irányelv 155. cikkét úgy kell értelmezni, hogy a fogadó tagállam felügyeleti hatóságainak első körben az irányelv e cikkének (5) és (6) bekezdése értelmében vett közigazgatási szankciók PRIIP-rendeletben és/vagy IDD-irányelvben előírt kötelezettségek e tagállam területén történő megsértése miatti kiszabása esetében sem kell kimeríteniük a szabálytalan helyzet orvoslására irányuló, az irányelv e cikkének (1), (2) és (3) bekezdésében előírt intézkedésekről való tájékoztatással és meghozatalukkal kapcsolatos eljárásokat.

V. Végkövetkeztetések

119. A fenti megfontolások összességére tekintettel azt javasolom, hogy a Bíróság a Nejvyšší správní soud (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Cseh Köztársaság) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következőképpen válaszoljon:

1) A biztosítási és viszontbiztosítási üzleti tevékenység megkezdéséről és gyakorlásáról szóló, 2009. november 25-i 2009/138/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (Szolvencia II) 155. cikkét

   a következőképpen kell értelmezni:

   az olyan helyzetben is alkalmazandó, amikor a fogadó állam felügyeleti hatósága ellenőrzi, hogy másik tagállam biztosítója megfelel-e a lakossági befektetési csomagtermékekkel, illetve biztosítási alapú befektetési termékekkel kapcsolatos kiemelt információkat tartalmazó dokumentumokról (PRIIP) szóló, 2014. november 26-i 1286/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletben és/vagy a biztosítási értékesítésről szóló, 2016. január 20-i (EU) 2016/97 európai parlamenti és tanácsi irányelvben előírt kötelezettségeknek.

2) A „Szolvencia II” irányelv 155. cikkét

   a következőképpen kell értelmezni:

[52] Lásd a jelen indítvány 91. pontját.

[53] Lásd a jelen indítvány 77. pontját.

a fogadó tagállam felügyeleti hatóságainak első körben az irányelv e cikkének (5) és (6) bekezdése értelmében vett közigazgatási szankciók PRIIP-rendeletben és/vagy 2016/97 irányelvben előírt kötelezettségek e tagállam területén történő megsértése miatti kiszabása esetében sem kell kimeríteniük a szabálytalan helyzet orvoslására irányuló, az irányelv e cikkének (1), (2) és (3) bekezdésében előírt intézkedésekről való tájékoztatással és meghozatalukkal kapcsolatos eljárásokat.